

## REGNO UNITO: L'ipotesi *brexit* tra negoziato europeo e referendum nazionale

di Claudio Martinelli  
(24 dicembre 2015)

(in corso di pubblicazione in "Quaderni costituzionali", 2016)

Il 17 dicembre 2015 lo *European Union Referendum Bill*, votato dal parlamento di Westminster, riceveva il *Royal Assent* dalla Regina. Nelle stesse ore a Bruxelles si apriva il Consiglio Europeo in cui, tra le altre cose, era in programma di iniziare a discutere le richieste di negoziato provenienti dal governo di Sua Maestà. Questa coincidenza temporale rende bene il senso della partita che si sta giocando tra Londra e i vertici dell'Unione Europea; una partita decisiva sia per i futuri assetti dell'Unione, sia per la collocazione della Gran Bretagna nello scacchiere politico ed economico internazionale.

Il rapporto problematico tra il Regno Unito e l'Unione Europea non è certo una novità di questi mesi; anzi, si potrebbe dire che attraversa con diversa intensità tutti gli ultimi quattro decenni. A partire dalla scorsa legislatura, però, si è verificata un'accelerazione. Il Partito conservatore, diviso al proprio interno tra europeisti ed euroscettici fin dai tempi di Margaret Thatcher e pressato sulla destra dall'aggressività dello Ukip, ha ritenuto giunto il momento di tagliare questo annoso nodo gordiano mettendo al centro del dibattito politico la necessità di chiamare il popolo a pronunciarsi sull'opportunità o meno di rimanere nella UE. Tuttavia, il Primo Ministro David Cameron si trovava imbrigliato nel *Coalition Government* con i Liberal Democrats, cioè il partito più filo-europeista del panorama britannico. Pertanto, non trovò di meglio da fare, per tenere alta l'attenzione sul punto, che caldeggiare la presentazione, a metà del 2013, di un *private members' bill* da parte di un deputato del proprio partito, James Wharton, volto all'istituzione di un referendum sulla *membership*, poi bocciato dai *Lords*.

Fin da quel momento apparve chiaro come la vera battaglia fosse rinviata alle elezioni generali del 2015. E, infatti, in campagna elettorale i Conservatori si presentarono all'opinione pubblica con un Manifesto fortemente caratterizzato su questo punto. La prospettiva dell'indizione di una consultazione popolare in tal senso, a seguito di una rinegoziazione delle condizioni di appartenenza della Gran Bretagna alla UE, veniva ampiamente descritta in quel documento. Secondo il Partito Conservatore l'Unione Europea dovrebbe essere profondamente riformata per correggere le sue storture burocratiche e antidemocratiche. Vengono indicati alcuni "sì" e alcuni "no" che rendono molto bene la concezione dei Conservatori di quella che dovrebbe essere la natura e il ruolo dell'Unione Europea: «We are clear about what we want from Europe. We say: yes to the Single Market. Yes to turbocharging free trade. Yes to working together where we are stronger together than alone. Yes to a family of nation states, all part of a European Union – but whose interests, crucially, are guaranteed whether inside the Euro or out. No to 'ever closer union.' No to a constant flow of power to Brussels. No to unnecessary interference. And no, of course, to the Euro, to participation in Eurozone bail-outs or notions like a European Army». In virtù di queste premesse, i Conservatori ritengono necessario ed opportuno impostare un negoziato con l'Unione Europea che configuri un «new settlement for Britain in Europe, and then to ask the British people whether they want to stay in the EU on this reformed basis or leave».

Come è noto, le *General Election* tenute il 7 maggio 2015 hanno premiato il partito di Cameron, ponendo fine alla situazione di *hung parliament* che aveva imposto il governo di coalizione e conferendo la maggioranza assoluta ai Conservatori che, forti della possibilità

di costituire un *one party government*, hanno potuto riversare quell'indirizzo politico nel *Queen's Speech* del 27 maggio: «My government will renegotiate the United Kingdom's relationship with the European Union and pursue reform of the European Union for the benefit of all member states. Alongside this, early legislation will be introduced to provide for an in-out referendum on membership of the European Union before the end of 2017». E a riprova dell'importanza che il nuovo governo attribuisce a questi temi, il monocolore Cameron ha provveduto già il 28 maggio, cioè il primo giorno utile della legislatura, a presentare in Parlamento lo *European Union Referendum Bill* e ad impegnare la House of Commons in un *second reading* molto vivace e approfondito il successivo 9 giugno.

Il punto cardine del disegno di legge, che dopo serrate discussioni parlamentari ha ricevuto il *Royal Assent* il 17 dicembre 2015, è costituito da un interrogativo circa la volontà o meno che il Regno Unito rimanga un membro dell'Unione Europea, cui gli elettori saranno chiamati a dare una risposta dopo la fine del negoziato intavolato tra il governo britannico e le istituzioni comunitarie, in una data che verrà stabilita dal Secretary of State, e comunque non oltre il 31 dicembre 2017. Ai sensi dell'art. 1(4) dello *European Union Referendum Act 2015 (Ch.36)*, il quesito sarà formulato nei seguenti termini: "*Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?*"; mentre il successivo art. 1(5) dispone che le risposte alternative appaiano sulla scheda in questo modo:

"*Remain a member of the European Union*"

"*Leave the European Union*".

Sono stati così recepiti i rilievi mossi dalla *Electoral Commission* alla formulazione originaria che invece recitava: "*Should the United Kingdom remain a member of the European Union?*"; un quesito ritenuto troppo secco e non adatto a mostrare in modo chiaro l'alternativa sul tappeto. Infine, l'art. 1(6) prevede che in Galles quesito e risposte alternative siano riportate anche in cimrico, la locale lingua celtica.

Durante l'esame del progetto di legge, la battaglia parlamentare è stata condotta soprattutto sui profili dell'elettorato attivo e della valutazione della maggioranza. Così, gli emendamenti più importanti in discussione hanno riguardato l'estensione del suffragio ai sedicenni e diciassettenni, sull'esempio del referendum scozzese del 2014, osteggiato dal Governo e dalla maggioranza ma fortemente caldeggiato dagli altri partiti, e ai cittadini dell'Unione Europea residenti nel Regno Unito, nonché la richiesta dello Scottish National Party, fortemente filo-europeo, di considerare vincente l'opzione dell'uscita dalla UE solo in caso di raggiungimento di una doppia maggioranza, cioè nell'intero Regno Unito e in ciascuna delle sue "*four countries*". La maggioranza conservatrice ha però avuto buon gioco a rigettare tutte queste proposte emendative, imponendo sia il principio dell'unica maggioranza necessaria, sia la limitazione del suffragio ai maggiorenni, cittadini britannici (compresi quei *peer* che possono votare alle elezioni locali o europee), cittadini irlandesi o di un Paese del Commonwealth residenti nel Regno Unito.

Inoltre la legge, pur richiamando la disciplina generale di cui al *Political Parties, Election and Referendum Act 2000*, dispone specifiche norme relativamente alla campagna referendaria, ai controlli dei contributi finanziari e delle spese sostenute dai soggetti politici, e delega al governo la possibilità di produrre un regolamento ad hoc che eventualmente diverga rispetto alle norme generali in materia, previa consultazione con la *Electoral Commission*.

È interessante notare come il testo legislativo riservi notevole attenzione al problema dell'informazione del corpo elettorale, con l'evidente finalità che il voto sia espresso il più possibile a ragion veduta. Infatti, gli artt. 6 e 7 impongono al Secretary of State di pubblicare, almeno entro 10 settimane dalla data prescelta per il voto, due specifici report. Il primo, che concretizza un "*Duty to publish information on outcome of negotiations between member States*", dovrà contenere: «(a) a statement setting out what has been

agreed by member States following negotiations relating to the United Kingdom's request for reforms to address concerns over its membership of the European Union, and (b) the opinion of the Government of the United Kingdom on what has been agreed». Il secondo, corrispondente ad un "*Duty to publish information about membership of the European Union etc*", dovrà riportare «(a) information about rights, and obligations, that arise under European Union law as a result of the United Kingdom's membership of the European Union, and (b) examples of countries that do not have membership of the European Union but do have other arrangements with the European Union (describing, in the case of each country given as an example, those arrangements)».

Insomma, un testo legislativo particolarmente minuzioso e corposo (con gli allegati consta di 68 pagine), che testimonia la delicatezza di questa *political issue* e il peso che il governo e le forze politiche attribuiscono a questo appuntamento, così strettamente legato ai termini di un negoziato i cui punti nevralgici sono stati esplicitati in una lettera ufficiale inviata da Cameron al Presidente del Consiglio Europeo Tusk il 10 novembre 2015.

Elencando i punti qualificanti il Primo Ministro ha circoscritto il campo sostanzialmente a quattro aree: *Economic Governance*, con la richiesta che tutte le monete che concorrono al mercato unico possano godere delle stesse condizioni dell'Euro senza essere penalizzate da future decisioni dell'Unione; *Competitiveness*, su cui il Regno Unito vorrebbe vedere "*a target to cut the total burden on business*"; *Sovereignty*, contro qualunque obbligo di partecipare ad una "*ever closer Union*" o a forme comuni di difesa della sicurezza nazionale, a favore di una maggiore implementazione del principio di sussidiarietà e soprattutto di un recupero di poteri da parte dei parlamenti nazionali, con la previsione della possibilità per una certa quantità di essi (soglia da negoziare) di bloccare proposte legislative comunitarie cui siano contrari; *Immigration*, con la necessità di scoraggiare il flusso proveniente dai Paesi dell'Unione verso il Regno Unito attraverso la riduzione dei benefici del welfare, da perseguire con una dilazione di quattro anni prima della loro accessibilità per ciascun immigrato.

Come si vede, buona parte di queste proposte postulano la riscrittura dei Trattati su cui si regge l'intera impalcatura dell'Unione, o per lo meno una loro profonda rivisitazione. Ed è chiaro che esprimono una visione radicalmente diversa rispetto a quella di molti Stati europei che, almeno a parole, considerano l'integrazione politica come il fine ultimo del processo iniziato negli anni cinquanta. Pertanto è difficile che il negoziato possa andare completamente a buon fine, sembrando piuttosto irrealistico pensare che le istituzioni dell'Unione possano accettare tutte le richieste britanniche. L'ipotesi più probabile è che si raggiunga un compromesso che conceda qualcosa al governo Cameron in modo da consentirgli di presentarsi al referendum con un risultato in grado di scongiurare l'opzione *brexit*. L'attuale Gabinetto sembra, infatti, ben consapevole dei danni che quella prospettiva arrecherebbe al sistema economico britannico, nonché dei problemi che creerebbe sugli assetti costituzionali interni, con la probabile riapertura della questione indipendentista scozzese.

Ma forse anche per l'Unione lo spauracchio *brexit* potrebbe rappresentare un'occasione per tornare a riflettere su se stessa, magari riprendendo in considerazione l'idea di un'Europa a due velocità: una composta dai Paesi propensi a cedere a Bruxelles altre quote di sovranità politica, giuridica, economica e militare; un'altra da quelli non disponibili a intraprendere questo percorso ma interessati a far parte di un mercato comune sempre più integrato. Una prospettiva tutt'altro che utopistica, ma che comunque presenterebbe problemi di compatibilità e armonizzazione, oltre a richiedere un'epocale sforzo di fantasia costituzionale e una dose massiccia di leadership politica: due ingredienti non particolarmente facili da reperire nel tempo presente.